

O ARTIGO 155, INCISO X, DA LEI 14.133/2021 COMO NORMA DE ABERTURA SISTEMÁTICA: "COMPORTAR-SE DE MODO INIDÔNEO" E "FRAUDE DE QUALQUER NATUREZA" SOB A PERSPECTIVA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO

ARTICLE 155, ITEM X, OF LAW 14.133/2021 AS A SYSTEMATIC OPENING NORM: "BEHAVIOR IN AN IMPROPER MANNER" AND "FRAUD OF ANY NATURE" FROM THE PERSPECTIVE OF INTERPRETATION IN ACCORDANCE WITH THE CONSTITUTION

Carlos Ogawa Colontonio¹

RESUMO

O presente artigo analisa o inciso X do artigo 155 da Lei nº 14.133/2021, que tipifica como infração administrativa o "comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza". O estudo parte da constatação da elevada indeterminação conceitual do dispositivo, o que suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais do devido processo legal, legalidade, segurança jurídica e impessoalidade. O objetivo central é propor uma interpretação conforme à Constituição, que permita a aplicação legítima da norma sem comprometer direitos fundamentais. Para tanto, adota-se uma metodologia dogmático-analítica, com base na legislação vigente, doutrina especializada e jurisprudência. A pesquisa conclui que o dispositivo deve ser compreendido como norma de abertura sistemática, cuja aplicação depende da demonstração de violação a deveres ou proibições específicas previstas em outras normas jurídicas. A proposta hermenêutica sugere critérios interpretativos objetivos, como a conexão da conduta com o contexto licitatório ou contratual, a observância dos princípios constitucionais e a consideração das consequências práticas da sanção, conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Dessa forma, busca-se mitigar os riscos de arbitrariedade e assegurar a previsibilidade e racionalidade do poder sancionatório administrativo.

Palavras-chave: Direito administrativo sancionador; interpretação conforme à Constituição; licitações públicas; contratos administrativos; segurança jurídica.

ABSTRACT

This article analyzes item X of article 155 of Law No. 14.133/2021, which classifies as an administrative offense "behaving improperly or committing fraud of any kind." The study begins with the observation of the high conceptual indeterminacy of the provision, which raises doubts about its compatibility with the constitutional principles of due process, legality, legal certainty, and impartiality. The central objective is to propose an interpretation in accordance with the Constitution, allowing the legitimate application of the norm without compromising fundamental guarantees. To this end, a dogmatic-analytical methodology is adopted, based on current legislation, specialized doctrine, and jurisprudence. The research concludes that the provision should be understood as a systematically open norm, whose application depends on demonstrating a violation of specific duties or prohibitions provided for in other legal norms. The hermeneutical

¹ Procurador do Estado de São Paulo; Professor de Direito Público; Mestre em Filosofia pela USP.

proposal suggests objective interpretative criteria, such as connecting the conduct to the bidding or contractual context, observing constitutional principles, and considering the practical consequences of the sanction, in accordance with the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law. In this way, it seeks to mitigate the risks of arbitrariness and ensure the predictability and rationality of the administrative sanctioning power.

Keywords: *Administrative sanctioning law; constitutional interpretation; public procurement; administrative contracts; legal certainty.*

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021,² que institui normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas, representou tanto a inovação como a consolidação do regime jurídico das contratações públicas brasileiras³. Destaca-se a sistematização e aprimoramento do regime sancionatório aplicável aos licitantes e contratados, mediante a tipificação mais concisa das infrações administrativas e a correlação expressa entre as condutas vedadas e as sanções correspondentes, assim como com a previsão de ilícitos de forma integrada para todas as modalidades licitatórias. Os dispositivos que determinam as infrações administrativas, todavia, ainda detêm razoável indeterminação conceitual em relação ao conteúdo semântico das condutas consideradas ilegais, irregulares ou antijurídicas.

O inciso X do artigo 155 da Lei nº 14.133/2021, em especial, cerne do objeto da presente pesquisa, é dispositivo com expressiva generalidade e indeterminação conceitual, prevendo como infração administrativa as condutas de “comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza”.

Registre-se que a previsão de “comportamento inidôneo” como conduta ilícita não constitui novidade no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que originalmente introduzida pela Lei nº 10.520/2002⁴ (Lei do Pregão), em seu art. 7º, e posteriormente reproduzida pela Lei nº 12.462/2011⁵ (Regime Diferenciado de Contratações – RDC), em seu art. 47, inciso VI. A inovação da Lei nº 14.133/2021 consiste em sistematizar essa previsão para o conjunto geral das contratações e licitações públicas, não mais restringindo sua aplicação a modalidades específicas.

Ademais, enquanto a legislação anterior limitava-se a prever sanção para a “fraude fiscal”, a atual lei ampliou significativamente o alcance do dispositivo ao

2 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 62, p. 1-46, 2 abr. 2021.

3 SILVA, K. A. L. da et al. Princípios fundamentais da nova lei de licitações (Lei Nº 14.133/2021): avanços, desafios e limites de efetividade na administração pública brasileira. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, [S. l.], v. 18, n. 5, p. e18291, 2025. Citação: p. 8.

4 BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 jul. 2002.

5 BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO; cria cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 150, p. 1-8, 5 ago. 2011.

estabelecer como infração a prática de “fraude de qualquer natureza”, expandindo de forma drástica o âmbito de incidência da norma sancionadora.

A amplitude de significado dessas expressões, “comportamento inidôneo” e “fraude de qualquer natureza”, somada à indefinição quanto ao sentido da locução “comportar-se de modo”, suscita questionamentos relevantes acerca da compatibilidade do dispositivo com os princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem o exercício do poder sancionatório administrativo, especialmente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da segurança jurídica e do devido processo legal.

A problemática central que se apresenta é a seguinte: tipos sancionadores dotados de tal grau de indeterminação podem ser legitimamente aplicados pela Administração Pública sem que isso configure violação aos direitos e às garantias fundamentais dos administrados? A ausência de parâmetros objetivos que delimitam o que constitui “inidoneidade” ou “fraude de qualquer natureza” não compromete a capacidade dos licitantes e contratados de conhecerem previamente quais condutas são vedadas e quais sanções podem lhes ser aplicadas? A margem de decisão conferida à autoridade administrativa responsável pela aplicação da sanção não se mostra excessiva e incompatível com o Estado Democrático de Direito ou com o princípio da impessoalidade? E, em caso afirmativo, qual seria a solução adequada: a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo ou a busca por interpretação conforme à Constituição que permita sua aplicação?

Desta feita, o presente trabalho tem por objetivo central propor uma solução hermenêutica que permita a aplicação do art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021 em conformidade com os princípios e garantias constitucionais. A tese defendida é a de que o dispositivo deve ser interpretado como norma de abertura sistemática, cuja aplicação legítima pressupõe sempre a demonstração de violação a dever ou proibição específicos previstos em outras normas do ordenamento e sistema jurídico. Segundo essa perspectiva, o art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021 não funciona como fonte autônoma de criação de infrações administrativas, mas como cláusula de integração que permite a imposição de sanção quando comprovada a prática de conduta ilícita ou antijurídica assim determinada em outros diplomas normativos, e que a conduta foi praticada dentro de um contexto mínimo envolvendo o certame licitatório ou a execução do contrato administrativo.

Para o desenvolvimento desta tese, o presente artigo adotará metodologia dogmático-analítica, combinando o exame da legislação aplicável, a análise da doutrina brasileira sobre direito sancionador e tipicidade, assim como a investigação pontual e qualitativa de precedentes jurisprudenciais e de manifestações de órgãos consultivos que tenham enfrentado a questão da aplicação de tipos sancionadores abertos. A abordagem será crítico-propositiva, identificando os problemas constitucionais suscitados pelo art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021, e apresentando

solução interpretativa fundamentada que permita sua aplicação de forma racional e compatível com o ordenamento jurídico.

O artigo se organiza em três seções principais. Após esta introdução, a segunda seção realiza uma análise da indeterminação conceitual do inciso X, e dos limites constitucionais do poder sancionatório administrativo, assim como apresenta uma proposta de solução ao final. Nessa seção de desenvolvimento, serão examinados os fundamentos constitucionais da tipicidade no direito administrativo sancionador, demonstrando-se a necessidade de previsibilidade mínima das condutas dos tipos infracionais como garantia fundamental; em seguida, será realizada análise crítica das expressões “comportar-se de modo inidôneo” e “fraude de qualquer natureza”, evidenciando-se a expressiva generalidade conceitual do dispositivo e as complicações decorrentes; por fim, será apresentada a solução defendida no presente estudo. A terceira seção apresenta as considerações finais, sintetizando os principais argumentos desenvolvidos.

2. A INDETERMINAÇÃO DO ART. 155, INCISO X, DA LEI 14.133/2021 E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER SANCIONATÓRIO ADMINISTRATIVO

Há, atualmente, um sistema normativo referente à regulação das licitações e dos contratos públicos, entendendo-se como a “estrela” central de gravidade de tal conjunto a atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA). Dentro de tal sistema integral existe um segmento específico, referentes às normas de infrações e sanções. Este (sub)sistema sancionatório atua como mecanismo de indução de comportamentos probos e de repressão a condutas que comprometam a integridade do procedimento licitatório ou a adequada execução das avenças administrativas.⁶

Para que exista um conjunto normativo sancionatório adequado as condutas hipoteticamente tidas como proibidas devem ser descritas de forma suficientemente clara, para que os destinatários da norma possam ter ciência do que não se pode fazer ou do que deve ser feito compulsoriamente. Assim, a conduta comissiva ou omissiva indevida deve ser tipificada, ou seja, definida e caracterizada de forma prévia e objetiva. Sem tipos previamente e adequadamente definidos, o ato sancionatório se dá de forma arbitrária, diante da efetiva imprevisibilidade do que é considerado juridicamente indevido.

Na Lei nº 14.133/2021 as sanções administrativas⁷ foram arroladas no art. 156, aplicáveis aos licitantes e contratados que incorram nas condutas descritas como infrações. A aplicação de qualquer uma dessas sanções, assim, pressupõe a prática de uma ou mais das ações ou omissões descritas nos tipos previstos no art. 155 da

6 PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021. São Paulo: Almedina Brasil, 2022, p. 802.

7 Advertência; multa; impedimento de licitar ou contratar; e, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

respectiva Lei.⁸ O dispositivo apresenta um rol de condutas indevidas, distribuídas em doze incisos, contemplando desde comportamentos relacionados à fase de habilitação e apresentação de propostas até condutas praticadas durante a execução contratual.

Em geral, o legislador preferiu tipos menos fechados, descrevendo condutas mais genéricas, ao invés de arrolar posições fortemente casuísticas. Como exemplo de tipo aberto, pode-se mencionar o inciso I do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, que prevê como infração tão somente “dar causa à inexecução parcial do contrato”, deixando de delimitar casos específicos e pontuais que eventualmente causariam a inexecução da avença, nem informando do que se trata uma inexecução parcial, mas ao menos mantendo uma fórmula baseada estritamente no nexo de causalidade entre quaisquer atos irregulares e injustificados⁹ do licitante e o resultado inexecução parcial da avença. Já no inciso IV do mesmo artigo, em outro exemplo, há balizamento mais profundo em relação ao que é indevido, ao determinar que há prática de infração administrativa ao “deixar de entregar a documentação exigida para o certame”, bastando a leitura do edital da licitação para compreender qual é a obrigação posta.

Incluído nesse conjunto de tipos infracionais com graus variados de determinação, ressalta-se o inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, com, talvez, a maior intensidade de indeterminação conceitual dentre todos os incisos. O dispositivo prevê, como hipótese sancionatória, “comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza”. A indeterminação conceitual jurídica dessas expressões demonstra um relativo afastamento da esperada técnica de tipificação para infrações em geral, permitindo suscitar questionamentos relevantes acerca da compatibilidade do dispositivo com os princípios constitucionais que regem o exercício do poder sancionatório administrativo¹⁰, em especial em face da legalidade, da segurança jurídica, do devido processo legal e da proporcionalidade, princípios também aplicados na seara extrajudicial.

Tal indeterminação pode levar a decisões punitivas arbitrárias e, assim, inesperadas, em razão da imensa margem decisória possível, não somente podendo comprometer o contraditório a ampla defesa do processado, como também violar a igualdade, uma vez que diferentes entendimentos podem surgir de diferentes intérpretes, inclusive no interior de um mesmo órgão administrativo.

O presente estudo formulará uma tentativa de solução para esta problemática, propondo alguns passos que podem ser adotados pelo intérprete ou aplicador da norma para mitigar a amplitude do conceito jurídico indeterminado do tipo presente no inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, o que será exposto nos próximos itens.

8 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Sanções nas licitações e contratações: avanços e desafios. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 27 out. 2025.

9 Uma vez que no caso da prática de um ato regular e justificado, não há violação legal a ser repreendida.

10 SIRCILLI, Daniel; BETTINI, Lúcia Helena Polletti. Nova Lei de Licitações e o Direito Administrativo Sancionador. **Consultor Jurídico (Conjur)**, [S. l.], 28 set. 2024. Disponível em: conjur.com.br/2024-set-28/nova-lei-de-licitacoes-e-o-direito-administrativo-sancionador/. Acesso em: 27 out. 2025.

2.1. FUNDAMENTOS DA TIPICIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Na seara penal, os manuais ensinam que a tipicidade e a taxatividade são princípios indisponíveis, inexistindo crime ou pena sem lei anterior que especificamente os definam. No Direito Administrativo, em especial acerca da atividade relacionada ao poder disciplinar, ensina-se que, apesar da obrigatoriedade na punição, o julgador goza de discricionariedade relativa (margem de apreciação) na avaliação da pena a ser aplicada.¹¹

Sobre o tema, Irene Nohara leciona que:

Enquanto no Direito Penal não se admitem, como regra, tipos penais abertos, ou seja, tipos legais que não contenham o mínimo de determinação quanto aos seus elementos essenciais, por violação ao princípio da reserva legal (*nullum crimen nulla poena sine lege*), os estatutos funcionais costumam utilizar-se de conceitos jurídicos indeterminados para descrever as infrações disciplinares, tais como: "procedimento irregular", "ineficiência no serviço", "falta grave", deixando por vezes à Administração margem de discricionariedade para enquadrar as variadas ocorrências fáticas em pressupostos normativos vagos.¹²

Como dito, sobretudo em relação à aplicação da sanção, a doutrina¹³ e a jurisprudência¹⁴ admitem margem significativa de escolha e decisão para o julgador administrativo. Em relação à eventual discricionariedade na definição de condutas indevidas e na imputação infracional administrativa, contudo, vem se consolidando o entendimento pela imprescindibilidade de certo grau de particularização dos tipos administrativos.

Neste diapasão, há importante precedente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que ao julgar a questão no contexto da Lei de Improbidade Administrativa, reconheceu a necessidade de tipicidade administrativa razoável.¹⁵ Decidiu-se pela impossibilidade da condenação baseada em conduta que teria potencialmente violado de maneira genérica os princípios administrativos, sem observar estritamente a tipificação das figuras previstas nos incisos do artigo 11 da Lei 8.429/1992, assim como impossível a condenação da parte ré com base nos já revogados incisos I e II do mesmo artigo, sem que os fatos tipifiquem uma das novas hipóteses previstas na atual redação do artigo retrocitado, remetendo-se à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência dos pedidos formulados na inicial. A condenação

11 PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 107.

12 NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 106.

13 MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023, p. 144.

14 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Acórdão: APL 1015829-20.2015.8.26.0053. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. 10ª Câmara de Direito Público. Julgado em 3 jul. 2017. Citação: "Ao regime administrativo não se aplica o princípio da taxatividade próprio ao direito penal; o poder disciplinar é exercido em cada caso e a administração pode e deve aplicar a sanção de acordo com o interesse público."; BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível: 0021731-41.2015.4.03.6100. Relatora: Desembargadora Federal Audrey Gasparini. 2ª Turma. Julgado em 18 ago. 2025. Publicado em 20 ago. 2025. Tese: "A Administração Pública possui discricionariedade para aplicar sanções disciplinares aos servidores, cabendo ao Poder Judiciário o controle da legalidade, sem interferência no mérito administrativo (...)."; PERNAMBUCO (Estado). Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento: 0005103-66.2024.8.17.9000. Relator: Desembargador André Oliveira da Silva Guimarães. Gabinete do Desembargador José Ivo de Paula Guimarães. Julgado em 7 ago. 2024. Ementa: "(...)6. De mais a mais, a decisão combatida invade a esfera da discricionariedade administrativa do Poder Público Municipal de aplicar sanções disciplinares aos seus servidores, em verdadeira afronta ao princípio da separação dos poderes (...)."

15 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial: EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp 1174735/PE. Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Brasília, DF, 8 mar. 2024.

baseada exclusivamente em violação genérica, desta feita, sem vinculação a tipo legal específico, deve ser afastada.

O precedente, mesmo que não conclua categoricamente pela exigência de taxatividade estrita no poder sancionatório administrativo, equivalente ao que há no direito penal, infere, no mínimo, que a comentada margem de escolha nas sanções administrativas não equivale a uma carta branca para o exercício arbitrário e subjetivo do poder sancionatório. Recorde-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/88)¹⁶ estabelece um conjunto de princípios e garantias, expressos e tácitos, que limitam a discricionariedade administrativa, inclusive no âmbito do poder disciplinar.

O primeiro e mais evidente desses limites decorre do princípio da legalidade,¹⁷ consagrado tanto em relação aos particulares, no art. 5º, inciso II, da CF/88, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, quanto em relação à Administração Pública, previsto no *caput* do art. 37, que prevê que o poder público somente pode/deve agir quando e como a lei determina. Destarte, toda e qualquer sanção administrativa deve encontrar fundamento em lei em sentido amplo, não podendo o Administrador criar infrações ou penalidades com base exclusivamente em seu entendimento administrativo e escolhas subjetivas sem lastro na legislação.

O segundo limite constitucional relevante encontra-se no inciso LIV do art. 5º da Constituição Federal, que assegura que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. O devido processo legal não se esgota em sua dimensão processual ou formal, abrangendo também uma dimensão substantiva ou material, que demanda que as restrições impostas aos direitos dos administrados sejam minimamente previsíveis, a fim de propiciar a ciência, o contraditório e a ampla defesa. Não é possível se defender adequadamente daquilo que não se pode prever ou compreender. Ademais, se a garantia do devido processo legal proíbe a constituição de tribunais de exceção¹⁸, igualmente veda que os administrados sejam sancionados com base em condutas qualificadas como ilícitas de forma excepcional e *ad hoc*.

A segurança jurídica, princípio constitucional que decorre e juntamente dá forma ao próprio Estado de Direito¹⁹, constitui outro limite ao poder sancionatório administrativo. A segurança jurídica reclama estabilidade, previsibilidade, ordem e paz social nas relações entre o Estado e os particulares²⁰, a fim de permitir que os sujeitos de direito, econômicos e sociais, possam planejar suas atividades e possam confiar na permanência de suas expectativas e na aplicação coerente das normas jurídicas. Dispositivos inadequadamente abertos, dotados de indeterminação que impossibilite aos destinatários da norma antever se determinada conduta configura ou não infração administrativa, geram um ambiente de incerteza incompatível com o objetivo de um Estado Constitucional Democrático de Direito.

16 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 nov. 2025.

17 GABRIEL, Yasser. Sanções do Direito Administrativo. São Paulo: Almedina, 2023, p. 130.

18 MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/99. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p. 164-165, 2007.

19 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025, p. 215

20 MAZZA, 2023, p. 66.

Já o princípio da proporcionalidade, previsto tacitamente no texto constitucional, e expressamente arrolado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021,²¹ exige que toda restrição aos direitos individuais seja adequada, necessária e proporcional em sentido estrito aos fins que se pretende alcançar. A proporcionalidade impõe que as sanções sejam graduadas em função da gravidade da infração cometida e que exista uma correlação lógica e razoável entre a conduta proibida e a penalidade aplicada.²² Tipos altamente vagos inviabilizam o controle de proporcionalidade, ao não permitir aferir se a sanção aplicada guarda correlação com a gravidade da conduta comissiva ou omissiva apurada, abrindo espaço para punições desproporcionais e arbitrárias.

Ademais, outros princípios constitucionais e legais devem conduzir os processos de licitação e a execução dos contratos administrativos, especialmente quando envolvem a aplicação de sanções, tais como os princípios da anterioridade, da irretroatividade da lei, do *non bis in idem*, da razoabilidade, do *non reformatio in pejus*, da prescritibilidade, do juiz natural e da presunção de inocência²³. Todos esses princípios convergem para o entendimento de que o poder sancionatório estatal seja exercido de forma racional, previsível e compatível com o Estado de Direito.

Da conjugação desses princípios e garantias constitucionais se extrai que no direito administrativo sancionador é imprescindível que os tipos infracionais apresentem uma descrição prévia das condutas de forma suficiente ou adequada, para permitir aos destinatários da norma identificar, com razoável grau de clareza e segurança, quais condutas são permitidas e quais são proibidas, bem como as consequências jurídicas de eventual transgressão.

2.2. A INDETERMINAÇÃO CONCEITUAL DO ART. 155, INCISO X, DA LEI Nº 14.133/2021: ANÁLISE CRÍTICA DAS EXPRESSÕES “COMPORTAR-SE DE MODO INIDÔNEO” E “FRAUDE DE QUALQUER NATUREZA”

O art. 155, inciso X, da Lei 14.133/2021, estabelece como infração administrativa passível de sanção a conduta de “comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza”. A leitura inicial do dispositivo já revela uma relativa indeterminação conceitual tripla (comportamento, inidôneo e fraude), que pode, supostamente, ensejar relevante tensão entre o texto normativo e as exigências mínimas de tipicidade administrativa.

A primeira parte da indeterminação reside na partícula “comportar-se”. Ao consultar o sentido da palavra em um dicionário de língua portuguesa²⁴, verifica-se que comportamento é definido como “modo de se comportar, de proceder, de agir

21 Ressalte-se que os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da proporcionalidade dentre outros, encontram-se expressamente positivados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, o que torna inequívoca sua aplicação direta em matéria de licitações e contratações públicas.

22 PIRES; PARZIALE, 2022, p. 843.

23 PIRES; PARZIALE, 2022, p. 820.

24 COMPORTAMENTO. In: DICIO: Dicionário Online de Português. [S. l.]: 7Gaus. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/comportamento/>. Acesso em: 28 out. 2025.

diante de algo ou alguém”, como “conjunto das atitudes específicas de alguém diante de uma situação”, ou ainda, na perspectiva da psicologia, como “conjunto de ações de um indivíduo observáveis objetivamente”. Remete-se à ideia de pluralidade. “Modo”, por sua vez, sugere padrão de atuação, “conjunto de atitudes” e “conjunto de ações”, não ato isolado. O comportamento, segundo o sentido geral da palavra, caracteriza-se, em inúmeras acepções, pela reiteração, pela sucessão de atos que, analisados em seu conjunto, revelam determinada forma de proceder.

Por conseguinte, em uma análise inicial, a locução “comportar-se de modo” não se identifica plenamente com a ideia de ato isolado. Em diversos contextos, enquanto o ato representa uma conduta pontual, circunscrita no tempo e no espaço, o comportamento sugere uma pluralidade de atos que, analisados em conjunto, revelam uma determinada forma (ou modo) de proceder. Quando o legislador utiliza a expressão “comportar-se de modo inidôneo”, estaria exigindo a demonstração de uma sequência de condutas que, em seu conjunto, caracterizariam a inidoneidade? Ou bastaria um único ato para configurar o “comportamento” vedado?

A escolha pela expressão “comportar-se de modo” no inciso X não pode ser considerada acidental ou irrelevante, pois, conforme a tradicional lição de hermenêutica, a lei não possui palavras inúteis. Contudo, a ausência de qualquer esclarecimento ou complemento legislativo quanto à definição sobre o comportamento e o modo, enseja mais dúvidas do que certezas.

A segunda parte da indeterminação se encontra na partícula “inidôneo”. À primeira vista, o conceito de inidoneidade, utilizado pelo legislador sem qualquer delimitação ou especificação de conteúdo, apresenta grau de generalidade incompatível com as exigências mínimas de tipicidade administrativa. O que caracteriza, afinal, a inidoneidade de um comportamento no contexto das licitações e contratações públicas? Trata-se de conceito de natureza mormente moral, relacionado à falta de probidade ou de retidão de caráter? Refere-se à inadequação dos meios empregados para o alcance de determinados fins? Vincula-se à violação de deveres jurídicos específicos previstos na legislação administrativa, no edital ou no contrato? Ou constitui categoria ainda mais ampla, abrangendo toda e qualquer conduta que, no juízo subjetivo do aplicador da norma, revela-se incompatível com os padrões esperados de um licitante ou contratado?

Valendo-se, novamente, do sentido geral da palavra²⁵, o conceito de “inidôneo” remete a “não conveniente”, “impróprio”, “sem boa reputação” ou “em quem não se pode confiar”. A amplitude e a vagueza dessas definições evidenciam a profunda indeterminação do conceito. O que torna um comportamento “não conveniente” ou “impróprio” no contexto de uma licitação ou contrato administrativo? Quando se pode afirmar que determinado licitante ou contratado perdeu sua “boa reputação” ou se tornou alguém “em quem não se pode confiar”?

25 INIDÔNEO. In: DÍCIO: Dicionário Online de Português. [S. l.]: 7Graus. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/inidoneo/>. Acesso em: 28 out. 2025

Diversamente do que previsto no art. 156, IV, da Lei nº 14.133/2021, nos quais a inidoneidade aparece como consequência sancionatória aplicada àquele que praticou determinadas infrações previamente tipificadas,²⁶ no art. 155, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, a inidoneidade figura como elemento constitutivo do próprio tipo infracional. Não se trata de declarar alguém inidôneo em razão de condutas especificadas; trata-se de sancionar alguém porque se comportou de modo "inidôneo", cabendo ao Administrador definir, caso a caso, o que isso significa.²⁷

Ocorre que, embora seja indiscutível que caberá à autoridade administrativa realizar a subsunção do caso concreto à norma, a ausência aparente de critérios objetivos para a definição de inidoneidade encontra uma situação no mínimo problemática, pois, supostamente, caberá ao "bom senso" subjetivo da autoridade definir o que é um "comportamento de modo inidôneo".

Tal incerteza sobre o conteúdo do "comportamento de modo inidôneo" sujeita os licitantes e contratados, presumivelmente, a um estado de incerteza quanto aos limites de sua atuação lícita. Comportamentos idênticos podem ser considerados idôneos por uma autoridade administrativa e inidôneos por outra. A contradição se intensifica ainda mais quando se constata que o mesmo administrado pode ter sua conduta considerada adequada pela Administração em determinado momento e, posteriormente, ver essa mesma conduta qualificada como inidônea, sem qualquer alteração no texto da lei, mas apenas diante da mudança no entendimento subjetivo da autoridade julgadora. Essa possível instabilidade é incompatível com a segurança jurídica e com a previsibilidade que devem orientar as relações jurídicas, especialmente em um ambiente de contratações públicas, no qual os particulares realizam investimentos significativos e assumem obrigações de longo prazo com base na confiança legítima na solidez das regras do jogo.

O terceiro ponto da indeterminação alargada do inciso X se manifesta na expressão "cometer fraude de qualquer natureza". Diferentemente da expressão "comportar-se de modo inidôneo", o conceito de "fraude" se apresenta um tanto mais preciso. Em uma análise inicial, infere-se que uma fraude, do ponto de vista geral e comum, pressupõe a prática de ato, no mínimo, doloso, antijurídico e pautado no ardil, má-fé ou engodo. Neste sentido, e já partindo para um significado extraído de um dicionário técnico, Luz e Souza conceituam fraude como "má-fé, artifício malicioso usado por alguém para prejudicar dolosamente direito ou interesses de terceiro".²⁸

A utilização da locução "de qualquer natureza", por sua vez, funciona como potencial cláusula de expansão irrestrita do tipo, indicando, supostamente, que toda e qualquer espécie de fraude, independentemente de sua característica, gravidade, contexto ou repercussão, pode ser subsumida ao dispositivo e ensejar a aplicação de sanção administrativa.

26 ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. A Nova Lei de Licitações. São Paulo: Almedina Brasil, 2021, p. 414.

27 PIRES; PARZIALE, 2022, p. 814.

28 LUZ, Valdemar P da; SOUZA, Sylvio Capanema de. Dicionário Enciclopédico de Direito. Barueri: Manole, 2015, p. 423.

O conceito de fraude, desta forma, comporta múltiplas acepções e se manifesta de formas diversas nos diferentes ramos do direito. No direito civil,²⁹ fraude pode referir-se à simulação, à fraude contra credores ou à fraude à execução; no direito penal,³⁰ associa-se a delitos como estelionato, falsidade ou corrupção; no direito tributário,³¹ relaciona-se, por exemplo, à evasão fiscal que permite o lançamento de ofício; no direito empresarial,³² pode envolver a ocultação voluntária do patrimônio ou sua confusão. Cada uma dessas modalidades de fraude possui elementos configuradores específicos, pressupostos próprios e consequências jurídicas diferenciadas. Ao estabelecer que a sanção administrativa incide sobre “fraude de qualquer natureza”, o legislador, deliberadamente ou não, criou um conceito guarda-chuva de amplitude generosa. Assim, inexistente especificação legal quanto ao que se considera fraude no contexto das licitações e contratações, deixando-se ao intérprete a tarefa de transpor conceitos desenvolvidos em outros ramos do direito, prevendo-se, ao menos em uma leitura direta, que qualquer modalidade de fraude, ainda que não relacionada diretamente ao objeto do contrato ou ao processo licitatório, poderia eventualmente ser abrangida pelo tipo infracional do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021. Essa amplitude excessiva torna o dispositivo apto a alcançar, ao menos em suposição, práticas fraudulentas que não guardam qualquer conexão direta com as obrigações licitatórias ou contratuais assumidas pelo particular.

Consequentemente, a amplitude de possibilidades de interpretação gera uma série de complicações. A primeira complicação, como já exposto alhures, é a impossibilidade de os licitantes e contratados previrem, com segurança razoável, se determinada conduta configura ou não a infração prevista no inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, comprometendo a função orientadora da norma sancionadora e convertendo a respectiva sanção em instrumento de controle *ex post facto*, desprovido de eficácia preventiva. Se o administrado não consegue identificar, antes de agir, quais comportamentos são considerados inidôneos ou quais práticas podem ser qualificadas como fraude de qualquer natureza, a norma deixa de cumprir sua função primordial de induzir condutas probas e passa a operar exclusivamente como mecanismo repressivo, aplicável segundo critérios que somente se tornam conhecidos no momento da persecução administrativa e da punição. A finalidade das sanções administrativas é evitar que qualquer conduta irregular e infracional seja praticada,³³ e não a aplicação de punições por si só.

A segunda complicação é o risco concreto de decisões arbitrárias ou desproporcionais, na medida em que confere à autoridade administrativa margem excessivamente ampla de escolha pessoal na qualificação jurídica dos fatos. Condutas idênticas podem receber tratamento jurídico diferenciado em função da sensibilidade pessoal, da formação ou dos critérios subjetivos morais da autoridade responsável pela aplicação da sanção, sem que exista parâmetro normativo objetivo

29 DINIZ, Maria H. Dicionário Jurídico Universitário. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022, p. 255.

30 ESTEFAM, André Araújo L. Direito Penal 2. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

31 COSTA, Regina H. Curso de Direito Tributário. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025, p. 194

32 NEGRÃO, Ricardo. Manual de Direito Empresarial. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024, p. 38.

33 SIRCILLI; BETTINI, 2024.

que permita identificar qual das interpretações se mostra mais adequada ou legítima. Essa dissonância interpretativa não apenas ofende os princípios da igualdade e da impessoalidade, previstos expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, como também compromete a confiança dos agentes econômicos na estabilidade e na racionalidade do sistema sancionatório.

A terceira complicação é que a amplitude excessiva do tipo sancionador do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 pode, caso aplicado sem limite interpretativo, dificultar ou mesmo inviabilizar o exercício efetivo do direito de defesa pelo eventual acusado, violando direitos garantidos aos licitantes e contratados por força do devido processo legal.³⁴ Como se defender adequadamente da acusação da prática de comportamento de modo inidôneo se não existem critérios objetivos que definam o que constitui inidoneidade para fins de irregularidade no processo licitatório ou na execução contratual? Como demonstrar que determinada conduta não caracteriza “fraude de qualquer natureza” se o próprio conceito de fraude permanece indeterminado e a expressão “qualquer natureza” supostamente indica que toda e qualquer modalidade de comportamento fraudulento pode ser abrangida, até mesmo as fraudes meramente morais, como, por exemplo, mentir sobre qual é sua cidade natal para seus amigos? A defesa efetiva pressupõe a compreensão precisa da acusação, o que se torna impossível quando a própria norma que fundamenta a imputação carece de densidade semântica suficiente para delimitar seu âmbito de incidência.

A quarta complicação é que a indeterminação conceitual do art. 155, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 compromete a possibilidade de controle judicial das sanções aplicadas com fundamento no dispositivo. A proporcionalidade da sanção somente pode ser aferida quando existe clareza quanto à gravidade da infração cometida, ou, em outras palavras, “a gravidade da expiação deve ser ajustada à culpabilidade da conduta”.³⁵ Logo, a razoabilidade da interpretação administrativa na atividade de subsunção infracional somente pode ser controlada quando existem parâmetros semânticos que permitam identificar os limites da margem decisória legítima. Na ausência de tais parâmetros, o controle judicial tende a se converter em mera substituição do juízo subjetivo da autoridade administrativa pelo juízo subjetivo do magistrado, sem que haja efetivo controle baseado em critérios objetivos.

Diante desse quadro, impõe-se reconhecer que o art. 155, inciso X, da Lei 14.133/2021, tal como redigido, e em uma leitura fria, apresenta um grau de indeterminação conceitual preocupante para os fins a que se destina. Essa constatação coloca em evidência a necessidade de se buscar solução que, sem negar vigência ao texto normativo, permita sua aplicação em conformidade com as regras e princípios fundamentais do sistema jurídico brasileiro.

34 PIRES; PARZIALE, 2022, p. 821.

35 HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 1155.

2.3. SOLUÇÃO INTERPRETATIVA PARA A APLICAÇÃO LEGÍTIMA DO ART. 155, X, DA LEI Nº 14.133/2021.

A espaçosa ambiguidade semântica do conteúdo normativo das hipóteses infracionais tratados nesse estudo enseja uma situação problemática, como já dito, que vai além das discussões meramente acadêmicas.

Há quem entenda que a demasiada amplitude na descrição das condutas infracionais na Lei de Licitações e Contratos Administrativos abre margem para a inconstitucionalidade dos dispositivos respectivos. É a posição, por exemplo, de Juliano Heinen, que aduz:

[...] Veja o caso do inciso X: "comportar-se de modo inidôneo". Trata-se de uma tipificação por deveras abstrata, o que é de duvidosa constitucionalidade, dada a necessidade de se individualizar as condutas puníveis e as penas. Afinal, o que é um comportamento "inidôneo"?[...].³⁶

Já outros autores, embora reconheçam os problemas decorrentes da indeterminação conceitual, adotam posição menos radical quanto à questão da constitucionalidade. Daniel e Fortini, por exemplo, destacam que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos trouxe diversas inovações no que se refere ao regime sancionatório, sendo a primeira delas a identificação das condutas consideradas infrações administrativas no seu art. 155. Contudo, os autores ponderam que, embora o princípio da tipicidade não possui aplicação no Direito Administrativo tal qual no Direito Penal, é de grande importância reconhecer que a exigência de uma tipificação substancialmente mínima voltada a balizar o intérprete permanece viável e necessária, garantindo-se, assim, o maior grau de segurança jurídica possível.³⁷ Essa perspectiva não nega a existência de dificuldades interpretativas, mas sugere que a solução não passa pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos, mas passa sim pela busca de critérios analíticos que permitam sua aplicação adequada.

Rafael Oliveira, por sua vez, reconhece o avanço da legislação atual no tratamento das sanções administrativas, mas chama a atenção para a persistência, em determinados dispositivos legais, de zonas de incerteza decorrentes da utilização de conceitos indeterminados que geram insegurança na sua aplicação. O autor exemplifica essa situação com o fato de que o legislador não elencou quais seriam as circunstâncias agravantes ou atenuantes no art. 156, § 1º, III, da Lei 14.133/2021. Diante desse cenário, Oliveira sugere que a utilização de regulamentos pelos diversos entes federados pode servir como instrumento para conferir maior clareza e coerência na aplicação das sanções, contribuindo para a redução da excessiva discricionariedade administrativa no exercício da atividade estatal sancionadora.³⁸ Trata-se, portanto, de posição que identifica o problema da indeterminação conceitual, mas propõe sua mitigação através da regulamentação administrativa complementar.

36 HEINEN, 2025, p. 1093.

37 DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; FORTINI, Cristiana. Os acordos substitutivos de atividade sancionatória unilateral em contratos da Administração Pública no Brasil. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 44, n. 93, p. 16, 2023.

38 OLIVEIRA, 2026.

Destarte, antes de considerar a inconstitucionalidade de um dispositivo, com sua exclusão do ordenamento jurídico, deve-se verificar se a técnica da interpretação conforme à constituição não é instrumento capaz de espantar ou evitar eventuais vícios que ensejem à invalidade da norma. Em outras palavras, devemos promover a procura de meios de solução, a fim de, preservando todos os princípios já arrolados no presente estudo, adequar as condutas de "comportamento inidôneo" e "cometer fraude de qualquer natureza" às exigências mínimas de previsibilidade e garantia para imputação de infrações administrativas.

O caminho sugerido neste artigo, portanto, é o da interpretação adequada. O intérprete e o aplicador da norma devem, no caso concreto, certificar-se de que sua decisão se espelhará nos princípios constitucionais e legais que informam o direito administrativo sancionador e o direito administrativo das licitações e contratações públicas, assim como deve se valer da máxima objetividade e coerência, primando pela interpretação estrita, segura e impessoal, em detrimento de qualquer tipo de interpretação pessoal e desprendida.

Em primeiro lugar, deve-se observar o princípio da legalidade, inscrito tanto no texto constitucional como na própria lei de regência das licitações e contratos. Para a Administração Pública, a "legalidade" significa que o ente estatal, através dos seus "presentantes", somente pode fazer o que a lei permite.³⁹ No aspecto do particular, por sua vez, a legalidade imprime que o sujeito de direito somente pode ser obrigado a fazer ou a deixar de fazer (proibição) em razão da lei. Em suma, a Administração somente pode sancionar com base estrita na lei, e o particular somente pode ser sancionado quando comprovada a violação de ato normativo que o obrigava ou o que o proibia. O aplicador da norma não pode jamais interpretar que o "comportamento inidôneo" seja quaisquer condutas que não foram vedadas ou obrigadas por lei (em sentido amplo). É até plausível que algumas pessoas, no cotidiano, repute o indivíduo que deixa de falar a verdade sobre o seu passado, por exemplo, como inidôneo ou indigno de confiança, mas, enquanto este ato não violar uma obrigação ou proibição prevista no ordenamento/sistema jurídico, não há o que se falar em sanção, dentro da estrutura do Direito. De igual forma, não é possível, para fins de direito sancionador, crer que as "fraudes de qualquer natureza" possam ser aquelas meramente morais, que não transgridem vedações e obrigações previstas na legislação jurídica vigente, como, por exemplo, as artimanhas empregadas por um jogador de cartas em uma partida de pôquer ou as enganações articuladas por um mágico em um espetáculo.

Em uma analogia interdisciplinar, podemos entender que o dispositivo encerrado no inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 é equiparável a uma norma ou a uma lei penal em branco. Há aqui uma crise aparente de legalidade, uma vez que as condutas foram apenas parcialmente previstas, dependendo de complementação em outros dispositivos do nosso ordenamento/sistema jurídico para que se encontre a integridade da norma que prevê a infração administrativa. Conforme leciona

39 DI PIETRO, 2025, p. 80.

Cezar Bitencourt,⁴⁰ as leis penais em branco são aquelas de conteúdo "incompleto, vago, impreciso, também denominadas leis imperfeitas, por dependerem de complementação por outra norma jurídica (lei, decreto, regulamento, portaria, resolução etc.), para concluírem a descrição da conduta proibida."

O intérprete/aplicador da norma deve, assim, no caso concreto, ao se deparar com a possibilidade de um comportamento de modo inidôneo ou da prática de uma fraude de qualquer natureza, investigar se a conduta a ser entendida como inidônea ou fraudulenta é uma ação ou omissão proibida nas demais normas (regras e princípios) insertas no ordenamento/sistema jurídico. Inexistindo a subsunção do fato a uma outra norma proibitiva ou obrigatória, além do próprio inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, entende-se que não há comportamento inidôneo ou cometimento de fraude plausível de sanção no âmbito de um processo licitatório público ou no âmbito da execução de um contrato administrativo.

A norma violada paradigma não necessita ser própria do direito administrativo, ou mesmo uma regra em sentido estrito. Violações aos princípios constitucionais ou violações à lei penal, por ilustração, podem ser utilizadas para inferir sobre a presença do comportamento inidôneo ou da fraude para fins do plexo sancionador da Lei nº 14.133/2021. Assim, não se considera apenas as condutas rigorosamente ilegais, ou seja, que violam a lei, mas também as condutas antijurídicas, que violam os valores do sistema jurídico, assim como os fins visados por estes padrões, geralmente encartados em normas principiológicas. A Advocacia Geral da União, v.g., já defendeu a violação ao princípio constitucional da moralidade como hipótese que conduz ao comportamento inidôneo.⁴¹ O Tribunal Regional da 5ª Região, em outro exemplo, em caso em que se aplicou a revogada Lei nº 10.520/2022, considerou que o uso de documentos falsos (uma violação da lei penal e da lei civil) configura o comportamento inidôneo.⁴²

Ao lado da observância da legalidade, deve-se também atender aos postulados da proporcionalidade, da segurança jurídica e da impessoalidade, encartados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e no texto constitucional, devendo o aplicador ou intérprete da norma não apenas detectar uma violação ao ordenamento/sistema jurídico, mas igualmente não se exceder ou promover conclusão contrária ao próprio fim e núcleo semântico do dispositivo, demandando-se, assim, a interpretação estrita, teleológica e, até certo ponto, gramatical.

É de se supor que o legislador, ao prever o inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, desejou criar uma regra de expansão, a fim de incluir, no rol das infrações, as condutas ilícitas dos licitantes e contratados que não foram expressamente dispostas nos demais incisos do mesmo artigo. Mas tal alargamento não pode ser desvirtuado, devendo ser

40 BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de Direito Penal - Parte Geral Vol.1**. 30. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024, p. 180.

41 BRASIL. Advocacia-Geral da União. PARECER n. 00001/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU. Brasília, DF, 22 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2023-2026/PRC-JM-01-2023.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

42 BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível n. 0820236-26.2019.4.05.8300. Relator: Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira. 3ª Turma, Recife, PE, 25 nov. 2021.

entendido conforme a própria posição da norma, ou seja, inserida em uma lei específica do processo licitatório e do contrato administrativo.

Por conseguinte, deve-se perceber este propósito como limitante da atividade interpretativa. A interpretação deve ser estrita, a fim de evitar posições que afrontam a própria natureza da norma. Em relação ao "comporta-se de modo inidôneo", é indispensável se atentar para dois pontos. O primeiro ponto é em relação a ideia de comportamento. A atividade ilegal ou antijurídica praticada pelo licitante ou contratante deve ser uma conduta própria, voluntária, e, dependendo do caso e do tipo de ação, reiterada ou corrente. Talvez a demora do contratado em prestar uma informação ao órgão contratante não seja um comportamento inidôneo, mas talvez seja a prática paulatina da mora comunicativa ou mesmo do silêncio permanente injustificado. O segundo ponto é em relação ao núcleo semântico de inidôneo. Atos que não levam à atribuição de má-fé, de inepto ou de desconfiável ao processado não deverão ser considerados. Desta forma, não basta a prática de qualquer ato que viole a lei ou o sistema jurídico, como a prática isolada de uma simples infração leve de trânsito pelo empregado da contratada, para tratar a conduta como um comportamento inidôneo.

Já em relação à "fraude de qualquer natureza", novamente, não é qualquer ato ilegal ou antijurídico que enquadra uma atividade como fraudulenta. Deve-se interpretar de forma estrita o sentido de fraude, levando em conta a atividade ardilosa, a prática dolosa de atos visando vantagens ou resultados ilícitos e a má-fé, seja subjetiva ou objetiva. A mera falta de pagamento na data do vencimento de uma dívida privada por um contratante, por exemplo, viola a legislação cível, justificando consequências como a incidência de juros de mora, mas tal fato jurídico, por si só, e isoladamente, não pode ser concebido como uma fraude. Já a sonegação fiscal contumaz dificilmente deixaria de ser considerada uma espécie de fraude.

Apesar da inafastabilidade da dimensão subjetiva do aplicador da norma para se entender o que é inidôneo ou fraude, atente-se que a imposição de uma receita preeminentemente estrita e gramatical para a interpretação fornece, ao menos, um critério de exclusão de posições absurdas, extravagantes ou incompatíveis, demonstrando que no caso concreto não se deve considerar na incidência do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 quaisquer atos que, com certo grau de certeza, não são inidôneos ou fraudulentos.

Associa-se à interpretação estrita e gramatical, a fim de mitigar ainda mais a eventual incongruência da abertura já analisada, a interpretação teleológica. Conforme explica Maria Helena Diniz:

A técnica teleológica procura o fim, a *ratio* do preceito normativo, para a partir dele determinar o seu sentido. O sentido normativo requer a captação dos fins para os quais se elaborou a norma, exigindo, para tanto, a concepção do direito como um sistema, o apelo às regras da técnica lógica válidas para séries definidas de casos, e a presença de certos princí-

pios que se aplicam para séries indefinidas de casos, como o da boa-fé, o da exigência de justiça, o do respeito aos direitos da personalidade, o da igualdade perante a lei etc. Isto é assim porque se coordenam todas as técnicas interpretativas em função da teleologia que controla o sistema jurídico, visto que a percepção dos fins exige não o estudo de cada norma isoladamente, mas sua análise no ordenamento jurídico como um todo.⁴³

Com a técnica teleológica, procura-se adequar o resultado interpretativo com o fim do preceito normativo. Ao incluir o dispositivo no título das irregularidades e no capítulo das infrações e sanções administrativas, na Lei de Licitações e Contratos Administrativo, obviamente se pretendeu proteger a integridade, lisura, permanência e adequação do certame competitivo e da execução contratual, assim como o interesse público subjacente. Ao aplicar a norma contida no inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 não se deve apenas determinar que a conduta viola o ordenamento/sistema jurídico, de que é um comportamento concretamente inidôneo ou fraudulento, mas também buscar o nexo, a conexão, mesmo que reflexa, entre a ação ou omissão que se pretende punir e a realidade e conduta do licitante ou contratado em razão da licitação ou do contrato respectivo.

A Administração Pública não deve aceitar dentre seus fornecedores ou parceiros aqueles particulares com má-reputação na condução de seus negócios, que já demonstraram alguma deslealdade ou, especialmente, aquele que pratica a sonegação fiscal. O comportamento inidôneo ou a prática de fraude que importa para fins de aplicação do direito administrativo sancionador é a conduta ilícita ou antijurídica que influencia a posição e qualificação do eventual processado enquanto competidor em uma licitação ou contratado do ente público. Recorde-se, contudo, que o ato praticado, a ser imputado como "comportamento inidôneo" ou "fraude de qualquer natureza", deve ter conexão, ao menos mediata, com os fatos, eventos e consequências do processo administrativo em relação ao qual o procedimento de responsabilidade foi inaugurado, sob pena de tornar qualquer mero processo de licitação ou de execução de contrato em um sancionador geral de todas as condutas possíveis de quaisquer particulares que, mesmo que de forma efêmera e única, se relacionaram com a Administração Pública, criando instância sancionatória onipresente incompatível com o devido processo legal e normas correlatas.

Desta forma, de modo ilustrativo, é possível que o aplicador da norma conclua que o particular que pratica ato de sonegação fiscal, como "deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento",⁴⁴ em relação à atividade contratada pela Administração, mas sem dar causa à inexecução integral ou parcial do contrato, praticou uma "fraude de qualquer natureza" para fins do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021.⁴⁵

43 DINIZ, Maria H. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 28. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023, p. 444.

44 BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 1990, art. 2º, inc. IV.

45 Obviamente não se sugere uma fórmula geral aqui. Considerar uma conduta de sonegação fiscal como a prática de uma fraude para fins de infração administrativa na execução contratual dependerá do caso concreto e das circunstâncias. Somente se oferece um exemplo para fins didáticos.

Observa-se que ao delimitar que apenas atos que já são previstos como ilegais ou antijurídicos pelo ordenamento jurídico poderão ser considerados como "comportamento de modo inidôneo" ou "fraude de qualquer natureza", e ao se considerar que tais condutas devem ter ao menos uma conexão mínima com o certame ou com a execução da avença administrativa, promove-se a previsibilidade necessária para o administrado licitante ou contratado acerca das condutas vedadas.

Além das técnicas de interpretação e a obediências aos princípios constitucionais e legais, devemos recordar que importante instrumento a ser considerado para a compreensão do alcance do sistema sancionatório da Lei nº 14.133/2021 é a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro,⁴⁶ conforme bem recordado por Juliana Bonacorsi de Palma.⁴⁷ A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, em seu bojo, traz um conjunto de normas sobre normas, ou seja, que não rege as relações da vida, mas sim a aplicação, a vigência e a eficácia das demais normas do respectivo ordenamento jurídico.⁴⁸

Dentre as normas de sobredireito relevantes para robustecer a operação de definição do conteúdo semântico do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, destaca-se o art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, cujo o *caput* regula que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". Completa o sentido do dispositivo introdutório o seu parágrafo único, no sentido de que "a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas".

Determina-se expressamente, deste modo, que as decisões administrativas (incluídas as decisões sancionatórias) devem levar em conta, em sua fundamentação, as consequências práticas da aplicação da sanção, devendo-se demonstrar a necessidade e adequação da medida imposta. Em outras palavras, ao se decidir pela declaração de idoneidade pela prática de comportamento inidôneo ou cometimento de fraude de qualquer natureza, a autoridade deverá motivar a adequação da medida imposta em relação à ação ou omissão verificada, assim como justificar a necessidade da punição do particular inidôneo ou fraudador, o que, por certo, afastará da persecução administrativa as condutas que, embora ilícitas ou antijurídicas, não tem o condão de configurarem comportamento inidôneo ou prática de fraude, como o já manifestado exemplo da prática isolada de uma infração leve de trânsito por algum dos prepostos, representantes ou empregados da pessoa jurídica contratada.

Outra importante norma da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro para a presente proposta hermenêutica é aquela do art. 24, cujo texto do *caput* define:

46 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942.

47 PALMA, Juliana Bonacorsi de. Como interpretar as regras e sanções na nova Lei de Licitações e Contratos? JOTA, [São Paulo], 20 set. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas-acervo/direito-administrativo-sancionador/como-interpretar-as-regras-e-sancoes-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 29 out. 2025.

48 DINIZ, Maria H. Curso de Direito Civil Brasileiro - Vol.1. 42. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025, p. 58.

A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas

Tal comando impede que a alteração do entendimento administrativo e das orientações gerais da Administração retroaja para atingir atos anteriormente praticados, evitando a violação da segurança jurídica, princípio constitucional e próprio da Lei nº 14.133/2021, não permitindo declarar como "comportamento de modo inidôneo" ou como prática de "fraude de natureza geral" a conduta que anteriormente era permitida, ou ao menos tolerada, expressamente, pela Administração Pública.

Sinaliza-se, ainda, que há práticas e vozes no sentido da regulamentação administrativa prévia como instrumento hábil a reduzir as incertezas em relação à amplitude das descrições das hipóteses infracionais da Lei nº 14.133/2021. Assim, seria incumbência do ente público estabelecer e detalhar antecedentemente quais ações e omissões implicaria na prática dos tipos ilícitos arrolados nos incisos do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, determinando maior previsibilidade em seus certames e avenças.

O Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, elaborou a Instrução Normativa Diretoria Geral nº 94/2023,⁴⁹ que inclui, em suas disposições preliminares, o artigo 2º, inciso IV, que, apesar de ainda se valer de fórmulas relativamente indeterminadas, regula que deve se entender por "comportar-se de modo inidôneo":

a prática de atos tendentes a prejudicar o bom andamento do certame, tais como fraude ou frustração do caráter competitivo do procedimento licitatório, ação em conluio ou em desconformidade com a lei, indução deliberada a erro no julgamento ou qualquer outro ato que macule os objetivos do certame e o interesse público.

No mesmo diapasão, Juliana Palma⁵⁰ recomenda que a Administração deverá, para alcançar a almejada previsibilidade, ao elaborar as cláusulas dos contratos administrativos, determinar de antemão as infrações administrativas aplicáveis, bem como prever o rol de sanções que poderá ser aplicado ao contratado, as regras específicas de dosimetria, o detalhamento do processo sancionador e a possibilidade de acordos substitutivos.

A regulamentação administrativa, para os fins acima descritos, é medida louvável e necessária. Somente se deve guardar cautela para evitar problemas, como a multiplicidade de resoluções ou portarias em diversos órgãos da Administração Pública, conceituando a fraude e a inidoneidade em sentidos completamente diversos em cada ato normativo, violando a igualdade, a impessoalidade e, novamente, a segurança jurídica; assim como evitar a regulação altamente específica,

49 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instrução Normativa Diretoria-Geral n. 94, de 31 de março de 2023. Dispõe sobre o procedimento de apuração e aplicação de penalidades às empresas participantes de licitação e às contratadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 abr. 2023.

50 PALMA, 2021.

arrolando condutas em *numerus clausus*, impossibilitando a apuração e sanção de ações e omissões que seriam claramente comportamentos inidôneos ou fraudes prejudiciais aos fins da licitação e dos contratos administrativos, mas que não foram previstas minuciosamente no ato regulador.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compatibilidade do art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021 com a ordem constitucional não se resolve pela simples declaração de sua inconstitucionalidade. A questão é mais sofisticada: o dispositivo pode subsistir no ordenamento, mas sua aplicação legítima exige uma compreensão adequada sobre como deve ser interpretado e aplicado.

Este estudo buscou demonstrar que o problema não reside propriamente na existência de conceitos jurídicos indeterminados no direito administrativo sancionador - eles são, em certa medida, inevitáveis. O problema está em tratá-los como tipos autônomos e autossuficientes. A proposta é que, quando compreendido como norma de abertura sistemática, o art. 155, X, Lei nº 14.133/2021, pode deixar de representar ameaça à segurança jurídica e passar a funcionar como mecanismo de integração entre o sistema sancionatório da Lei nº 14.133/2021 e o restante do ordenamento.

A solução aqui desenvolvida busca oferecer parâmetros interpretativos que possam orientar a aplicação do dispositivo. Defende-se que a aplicação adequada do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 pressupõe a identificação de violação à norma jurídica preexistente, a demonstração de conexão com o contexto licitatório ou contratual, e a fundamentação adequada da necessidade e proporcionalidade da sanção. Esses "filtros" hermenêuticos, se adotados, podem contribuir para transformar discricionariedade potencialmente arbitrária em margem decisória controlável.

A abertura semântica do inciso X do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 possui justificativa funcional: permite a sanção de condutas lesivas à licitação e à execução contratual que não foram expressamente previstas nos demais incisos, reconhecendo a impossibilidade de o legislador antecipar todas as formas de transgressão possíveis. Contudo, essa amplitude exige aplicação cautelosa. De um lado, o dispositivo não pode se transformar em instrumento universal de perseguição e assédio de licitantes e contratados, punindo condutas irrelevantes ou desconectadas do contexto licitatório/contratual. De outro, não se pode reduzir excessivamente sua aplicação a ponto de impedir a sanção de condutas manifestamente graves - como sonegação fiscal sistemática praticada pelo contratado no âmbito da execução contratual - que, embora não explicitadas nos demais incisos, comprometem inequivocamente a aptidão para licitar e contratar. O equilíbrio entre esses extremos constitui o desafio central da aplicação do dispositivo.

Reconhece-se que a proposta não elimina completamente as zonas de incerteza, nem pretende ser a única solução interpretativa possível. Casos limítrofes

continuarão exigindo ponderação cuidadosa e, inevitavelmente, haverá divergências interpretativas legítimas. Outras abordagens hermenêuticas podem ser igualmente válidas. O objetivo é oferecer uma alternativa fundamentada que concilie a necessidade de flexibilidade sancionatória com as exigências constitucionais de previsibilidade e segurança jurídica.

O art. 155, X, da Lei nº 14.133/2021 se adequadamente compreendido e aplicado nos termos aqui propostos, pode cumprir função relevante no sistema sancionatório das contratações públicas. A tese defendida é que o dispositivo permanece constitucional, desde que sua indeterminação conceitual seja disciplinada pelos princípios constitucionais e infraconstitucionais, como a legalidade, a segurança jurídica, o devido processo legal, a impessoalidade e a proporcionalidade. A norma existe e deve ser aplicada, mas não deve ser tratada como autorização para o arbítrio.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de Direito Penal - Parte Geral Vol.1** - 30ª Edição 2024. 30. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9786553629325. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629325/>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. PARECER n. 00001/2023/CONSUNIAO/CGU/ AGU. Brasília, DF, 22 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2023-2026/PRC-JM-01-2023.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO; cria cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 150, p. 1-8, 5 ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 62, p. 1-46, 2 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl nos EDcl no AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1174735 - PE (2017/0242175-5). Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Brasília, DF, 8 mar. 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=233037102®istro_numero=201702421755&peticao_numero=202300993284&publicacao_data=20240308&formato=PDF. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Apelação Cível n. 0021731-41.2015.4.03.6100. Relatora: Desembargadora Federal Audrey Gasparini. 2ª Turma. Julgado em 18 ago. 2025. Publicado em 20 ago. 2025. Disponível em: <https://pje2g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=c533439739c8bf9d57d1ed9c8667782da1355ec1321a6a55>. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5ª. Região). APELAÇÃO CÍVEL n. 0820236-26.2019.4.05.8300. Relator: Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira. 3ª Turma, Recife, PE, 25 nov. 2021. Disponível em: https://www4.trf5.jus.br/data/2021/11/PJE/08202362620194058300_20211130_409473_405000029135370.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

COMPORTAMENTO. In: DICIO: Dicionário Online de Português. 7Graus, 2025. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/comportamento/>. Acesso em: 28 out. 2025.

COSTA, Regina H. **Curso de Direito Tributário** - 15ª Edição 2025. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553626502. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626502/>. Acesso em: 28 out. 2025.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; FORTINI, Cristiana. Os acordos substitutivos de atividade sancionatória unilateral em contratos da Administração Pública no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 44, n. 93, p. 1-31, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055.2023.e94635. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/94635>. Acesso em: 28 jan. 2026.

DINIZ, Maria H. **Compêndio de Introdução À Ciência do Direito** - 28ª Edição 2023. 28. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. ISBN 9786553627369. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627369/>. Acesso em: 29 out. 2025.

DINIZ, Maria H. **Curso de Direito Civil Brasileiro - Vol.1** - 42ª Edição 2025. 42. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553627189. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627189/>. Acesso em: 30 out. 2025.

DINIZ, Maria H. **Dicionário Jurídico Universitário** - 4ª Edição 2022. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. ISBN 9786555598636. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598636/>. Acesso em: 28 out. 2025.

ESTEFAM, André Araújo L. **Direito Penal 2** - 9ª Edição 2022. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. ISBN 9786555596564. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555596564/>. Acesso em: 28 out. 2025.

GABRIEL, Yasser. **Sanções do Direito Administrativo**. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556278667. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556278667/>. Acesso em: 28 out. 2025.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025. 1224 p. ISBN 978-85-442-5550-6. \

INIDÔNIO. In: DICIO: Dicionário Online de Português. 7Graus, 2025. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/inidoneo/>. Acesso em: 28 out. 2025.

LUZ, Valdemar P. da; SOUZA, Sylvio Capanema de. **Dicionário Enciclopédico de Direito**. Barueri: Manole, 2015. E-book. ISBN 9788520449172. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520449172/>. Acesso em: 28 out. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. ISBN 9786553627055. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627055/>. Acesso em: 28 out. 2025.

MELLO, Rafael Munhoz de. Processo administrativo, devido processo legal e a Lei nº 9.784/99. A&C - **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p. 147-169, 2007. DOI: 10.21056/aec.v3i11.684. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/684>. Acesso em: 28 out. 2025.

NEGRÃO, Ricardo. **Manual de Direito Empresarial** - 14ª Edição 2024. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553620166. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620166/>. Acesso em: 28 out. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo** - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 28 out. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Sanções nas licitações e contratações: avanços e desafios**. [S. l.], 9 abr. 2025. Disponível em: <www.licitacaocontrato.com.br>. Acesso em: 27 out. 2025.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Como interpretar as regras e sanções na nova Lei de Licitações e Contratos?** JOTA, [S. l.], 20 set. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas-acervo/direito-administrativo-sancionador/como-interpretar-as-regras-e-sancoes-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 29 out. 2025.

PERNAMBUCO (Estado). Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 0005103-66.2024.8.17.9000. Relator: Desembargador André Oliveira da Silva Guimarães. Gabinete do Desembargador José Ivo de Paula Guimarães. Julgado em 7 ago. 2024. Disponível em: <https://pje.cloud.tjpe.jus.br/2g/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=dc520f564dfae2da977fe3b54d0a9896f7fddba72e9ab6f6>. Acesso em: 27 jan. 2026.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 28 out. 2025.

PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021**. São Paulo: Almedina Brasil, 2022. E-book. ISBN 9786556274416. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556274416/>. Acesso em: 29 out. 2025.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. E-book. ISBN 9786556273785. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273785/>. Acesso em: 28 out. 2025.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional** - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553626885. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626885/>. Acesso em: 28 out. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. APL 1015829-20.2015.8.26.0053. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. 10ª Câmara de Direito Público, São Paulo, 3 jul. 2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=10577493&cdForo=0>. Acesso em: 28 out. 2025.

SILVA, K. A. L. da; SOUZA, A. P. de; BRITO, R. M.; JUSTINIANO, J. dos S.; SOUZA JUNIOR, A. M. de; AMORIM, J. V. A. de. Princípios fundamentais da nova lei de licitações (Lei Nº 14.133/2021): avanços, desafios e limites de efetividade na administração pública brasileira. **CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES**, [S. l.], v. 18, n. 5, p. e18291, 2025. DOI: 10.55905/revconv.18n.5-420. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/article/view/18291>. Acesso em: 28 out. 2025.

SIRCILLI, Daniel; BETTINI, Lúcia Helena Polletti. **Nova Lei de Licitações e o Direito Administrativo Sancionador**. CONSULTOR JURÍDICO (Conjur), [S. l.], 28 set. 2024. Disponível em: conjur.com.br/2024-set-28/nova-lei-de-licitacoes-e-o-direito-administrativo-sancionador/. Acesso em: 27 out. 2025.